

Tesis
302

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DOCTORADO EN CIENCIA POLITICA

La Unión Cívica Radical en el período 1989-1997. La coalición dominante en los escenarios electorales y en el escenario parlamentario.

Tesis de Doctorado

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Doctorando: Lic. (Mg.) Rodolfo Grippo

Año 2008

La Unión Cívica Radical en el período 1989-1997. La coalición dominante en los escenarios electorales y en el escenario parlamentario.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Doctorando: Lic. (Mg.) Rodolfo Grippo

Director: Dr. Roberto Miranda

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO.....	16
Aproximaciones hacia una definición de partido político.....	16
El origen y desarrollo de los partidos.....	19
Los dirigentes de los partidos.....	24
Los partidos y su entorno o ambiente.....	29
Las constricciones institucionales y los escenarios.....	30
CAPÍTULO II. EL MODELO ORIGINARIO. EL SURGIMIENTO DE LA UNIÓN CÍVICA RADICAL.....	33
Las constricciones institucionales. Las características de la organización nacional.....	33
Las presidencias de Roca y Juárez Celman.....	35
La organización de los opositores. El surgimiento de la Unión Cívica.....	39
La ruptura de la Unión Cívica. El origen de la Unión Cívica Radical.....	45
La primera coalición dominante de la Unión Cívica Radical.....	56
CAPÍTULO III. LOS CAMBIOS EN EL ENTORNO DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX. ESPECIFICIDADES DEL CASO ARGENTINO.....	62
La presidencia de Alfonsín. Los cambios en el ambiente y las tensiones en la coalición dominante.....	67
El escenario electoral de 1985 y las tensiones en la coalición dominante.....	84
El escenario electoral de 1987. La agudización de las tensiones en la coalición dominante.....	89
CAPÍTULO IV. LOS ESCENARIOS ELECTORALES I.....	102
El escenario electoral de 1989.....	102
La inestabilidad ambiental, las divisiones en la coalición dominante y la definición de líneas políticas distintas.....	109
El escenario electoral de 1991.....	114
La complejidad ambiental, las divisiones en la coalición dominante y la definición de líneas políticas distintas.....	115
El escenario electoral de 1993.....	126
CAPÍTULO V. LOS ESCENARIOS ELECTORAL II.....	135

El escenario electoral de 1994.	135
El planteamiento de líneas políticas distintas ante el proyecto de reforma constitucional.	135
Alfonsín y la ruptura de su línea política. Las divisiones en la coalición dominante ante el pacto de Olivos.	141
El inicio de la campaña electoral, el aumento de la complejidad ambiental y la proliferación de líneas políticas contrapuestas.	151
La agudización de las divisiones en la coalición dominante. La intervención a los comités provinciales de Corrientes y Entre Ríos.	161
El cambio en la línea política y los resultados electorales.	167
 CAPÍTULO VI. LOS ESCENARIOS ELECTORALES III.	 172
El escenario electoral de 1995.	172
Divisiones en la coalición dominante y líneas políticas distintas ante la posibilidad de integrar listas con el Frepaso, y de un ballottage.	173
El escenario electoral de 1997.	186
Nuevas divisiones en la coalición dominante y líneas políticas contrapuestas ante la conformación de la Alianza.	188
 CAPÍTULO VII. EL ESCENARIO PARLAMENTARIO.	 198
Las divisiones en la coalición dominante. La definición de líneas políticas distintas.	199
Las divisiones en la coalición dominante, el alfonsinismo pierde la conducción del bloque de diputados nacionales.	208
La agudización de las divisiones en la coalición dominante y el planteamiento de líneas políticas contrapuestas ante el pacto de Olivos.	210
 CONCLUSIONES.	 223
 BIBLIOGRAFÍA.	 232

INTRODUCCION

Los procesos de transición que experimentaron diversos países de América Latina en la década de 1980 desde los autoritarismos hacia la democracia, han ocupado un lugar central en el análisis de las ciencias sociales en la región (Lechner, 1988, p. 24; Lesgart, 2002, p. 52). Conjuntamente con estos procesos, comenzaron a producirse cambios profundos a nivel mundial que afectaron al Estado y a los principales actores colectivos, como los sindicatos y los partidos políticos; la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética son dos acontecimientos salientes dentro de un contexto caracterizado por el avance de ideas que impulsaban la reducción de las actividades del Estado y las privatizaciones; América Latina, y específicamente la Argentina, no fueron ajenas a estas transformaciones (García Delgado, 1994a y b).

Los partidos políticos son actores de fundamental importancia en la consolidación de estas renacientes democracias, pero las crisis económicas que se agudizaron en ese período, los procesos de ajuste con los que se han enfrentado en repetidas ocasiones esas crisis, y los casos de corrupción, entre otros factores, provocaron un gran desgaste a la imagen de los partidos políticos ante la opinión pública (Pousadela, 2004); es posible observar inclusive, que se produjo una doble transición simultánea, del autoritarismo a la democracia, y el agotamiento de un conjunto de prácticas políticas que durante décadas habían tenido al Estado como actor central (Cavarozzi, 1993 y 1997; Cavarozzi y Casullo, 2002, p. 11). En algunos casos, las crisis fueron tan profundas que llevaron a contundentes derrotas en el plano electoral a los partidos gobernantes, y a una gran desmovilización, que puso en riesgo la supervivencia misma de algunos partidos (Coppedge, 2000). Fenómenos de este tipo se produjeron, en Perú, cuando en medio de la hiperinflación, el partido del presidente Alan García, el APRA¹, fue arrastrado por la crisis; y en Venezuela, con la caída del presidente Carlos A. Pérez (Levitsky, 2003, p. 3).

En Argentina, después del resonante triunfo de 1983, el gobierno radical enfrentó diversos problemas, como la revisión de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el período 1976 - 1983; la deuda externa, los conflictos con las organizaciones sindicales, y los levantamientos militares². El presidente Alfonsín renunció meses antes de concluir su mandato, en medio de la hiperinflación, lo que provoca profundas transformaciones en las sociedades (Minujín y Kessler, 1985), y en los años siguientes, la Unión Cívica Radical (UCR) obtuvo resultados cada vez más adversos, sin poder alcanzar el triunfo en cinco elecciones sucesivas (1987, 1989, 1991, 1993 y 1994), lo que podía llevar a que dirigentes y militantes buscaran otras fuerzas políticas, o fundaran nuevos partidos para continuar

¹ Sobre el APRA, véase, Kantor, (1964); Marett, (1977); García Montero y Freidenberg, (2003).

² Sobre la forma en que ese gobierno encaró cada uno de esos conflictos, hay diversas interpretaciones; al respecto véase, Acuña, (1998); Mc Adam, Sukup y Katiz, (1999); Floria y García Belsunce, (2005); Pucciarelli, (2006). También la versión del mismo ex presidente Alfonsín, (2004).

sus carreras en la política (lo que ocurrió de todas maneras en algunos casos); hasta llegar a un magro 17% en las elecciones de 1995, el peor resultado en una elección presidencial en la historia del partido hasta allí (Cantón, 1973), en comicios sin proscripciones ni condicionamientos; además, aparecieron en ese período el Frente País Solidario (FREPASO) y nuevos partidos provinciales (Novaro, 1994), que competían por los votos con el radicalismo. Sin embargo, en esa última elección, la UCR mejoró su desempeño electoral en algunas provincias y obtuvo triunfos en una importante cantidad de municipios en distintos lugares del país. Posteriormente, la alianza concretada con el FREPASO, un partido de reciente creación (Godio, 1998; Novaro y Palermo, 1998; Ollier, 2001; Labaqui, 2003), logró el triunfo en las elecciones legislativas de 1997, y en las presidenciales de 1999.

Este trabajo intenta responder al interrogante que se origina en las observaciones realizadas anteriormente, es decir, qué factores influyeron para que la UCR, que se retiró del gobierno anticipadamente en 1989, experimentando un gran desgaste, no sufriera una caída en el plano electoral aún mayor, y haya sido uno de los partidos que integró la Alianza que triunfó en las elecciones de 1997 y en las de 1999, siendo elegido presidente Fernando de la Rúa, un dirigente tradicional de la Unión Cívica Radical.

La amplia producción bibliográfica existente sobre las transformaciones que se profundizaron en la década de 1990, y específicamente sobre los partidos políticos, mencionan este problema; los avances formulados en esa dirección, apuntan a analizar, fundamentalmente, la crisis de representación (Garretón, 1998; Roberts, 2002; Abal Medina, 2004; Martinat, 2004; Mocca, 2004; Quiroga, 2004), que se observa, sobre todo desde 1989 en adelante, y las posibles respuestas a la misma. Entre los autores que estudian a los partidos políticos latinoamericanos durante las décadas de 1980 y 1990, Coppedge (2000), sostiene que se produjo una lucha a la que denomina "darwinismo político", es decir, la supervivencia de los partidos que mejor se adaptaron al ambiente político de la "década perdida", de estancamiento económico que se extendió desde 1982, hasta principios de los '90, en la que hubo ganadores y perdedores que decayeron, y eventualmente se extinguieron. En este caso, analiza a la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), de Perú; a Acción Democrática (AD), de Venezuela; y al Partido Justicialista (PJ), de Argentina, porque considera que son tres partidos "históricos" de centro-izquierda que se adaptaron de distinta forma al contexto turbulento y cambiante de las décadas de 1980 y 1990.

En Perú, el APRA, que fue fundado en la década de 1920, y que llegó a tener una fuerte estructura y estrechos vínculos con sindicatos, cooperativas, y hasta grupos de choque, ganó las elecciones en 1985 con el 47,8 % de los votos, siendo que hasta entonces el mejor porcentaje que había obtenido era del 36 %. En 1990 cayó al 25 %, y en 1995, al 6,5 % para ocupar bancas en el Congreso, y al 4 % en la elección presidencial, sin poder mantener su registro como partido político nacional. En Venezuela, Acción Democrática, que ganó su primera elección presidencial en 1948 con más del 70 % de los votos, y que después de 1958, triunfó en cinco de las ocho elecciones presidenciales en las que participó, se destacó por desarrollar una estructura organizativa muy sólida, con un Comité Ejecutivo Nacional, y organismos estatales y locales, partiendo de un centralismo democrático de tipo leninista y una estricta disciplina partidaria. En elecciones presidenciales hasta 1988, Acción De-

mocrática y COPEI³, sumaban el 90 % de los votos, en 1993, llegaron al 54 %, y en 1998, solo al 11 %.

En Argentina, el Partido Justicialista, al que considera de centro-izquierda, por las políticas estatistas adoptadas hasta allí, giró hacia el centro-derecha, demostrando capacidad de adaptación al ambiente, y control de la inflación, siendo uno de los grandes ganadores en las elecciones realizadas en ese período. Este análisis no incluye de manera central a la Unión Cívica Radical, que sin embargo comparte algunos rasgos en común con los otros partidos mencionados: tener una larga tradición, un fuerte arraigo popular, y una sólida estructura organizativa; de todas maneras, la menciona como uno de los casos de partidos que no se adaptaron al ambiente cambiante y declinaron, siendo uno de los grandes perdedores, en un contexto de alta inflación, junto con el APRA y Acción Democrática.

Analizando las transformaciones estructurales que se produjeron en la Argentina desde fines de los '80, García Delgado (1994a y b), observa que, la UCR y el PJ se transformaron de partidos burocráticos de masas, en partidos "agarrá todo", atenuando sus definiciones ideológicas, y asumiendo posiciones más cercanas al centro. Esto hizo que disminuyeran las diferencias entre los principales partidos; las funciones que éstos habían cumplido, como la afiliación, participación y movilización, tendieron a orientarse a funciones como la elaboración de estrategias para la competencia en el mercado político. Este análisis, se aproxima, en algunos aspectos, al de Coppedge, ya que observa que se produjo un proceso de adaptación de los partidos a las exigencias de un contexto en el cuál el poder político se debilitó con respecto al poder económico y al poder comunicacional; pero no profundizó en la situación particular de cada partido, ni en las diferencias que se produjeron entre un PJ que obtuvo una serie de triunfos electorales en forma consecutiva desde 1987, y una UCR que fue derrotada desde ese año, hasta 1997.

Zuleta Puceiro (1994), partiendo de que se generan profundos cuestionamientos a la política tradicional a nivel mundial, y de que, en medio de esa crisis aparecen nuevas fuerzas políticas y nuevos liderazgos, observa que, en la Argentina en relación con esos cambios socioculturales, tanto el PJ como la UCR, experimentaron tensiones características de este nuevo marco en el que se desarrolla la política, oscilando entre los dos modelos ya mencionados; el burocrático de masas o integrativo, y el profesional electoral, pero sin detenerse en el caso concreto de la Unión Cívica Radical.

Novaro (1994), aborda el problema de la crisis de representación en la política argentina, y observa que se produce una "crisis de identidades" que lleva a que los partidos y sus pugnas internas sean vistos por la sociedad como algo cada vez más lejano a ella y a sus problemas. En este nuevo contexto, la "forma partido" como existía y operaba hasta ese momento, no puede ser un elemento componente de un nuevo sistema de representación, en el que se destacan los liderazgos de dirigentes que provienen de actividades distintas a la política; son los "pilotos de tormentas", nuevos líderes con una fuerte autoridad, capaz de imponerse frente al peligro del caos y la anarquía. En ese trabajo, se refiere también a un proceso de adaptación del sistema político en su conjunto a estas nuevas condiciones, y a como esto afectó a los partidos. "No se repitió en Argentina la situación vivida en Perú y Brasil

³ Sobre partidos políticos de Venezuela, véase Crisp, (1997); Molina, (2003).

en 1990 y 1991, tal vez porque aquí los partidos siempre han sido más sólidos que en esos otros países" (Novaro, 1994, p. 167). Pero no avanza en el estudio de esas características de los partidos que les habrían posibilitado sobrevivir al nuevo contexto y sus exigencias.

Palermo y Novaro (1996), en un detallado análisis de las transformaciones económicas, sociales y políticas que se produjeron entre las décadas de 1980 y 1990, comparan la forma con que se encararon reformas estructurales en el Estado y en el funcionamiento de la economía, por las gestiones de Alfonsín y de Menem. Sostienen que éstas no formaban parte ni de sus tradiciones ni de los programas con los que llegaron ambos al gobierno; en el caso de Alfonsín, esas reformas entraron en forma gradual a su agenda, y se plantearon siempre con moderación. En el caso de Menem, desde el comienzo de su gobierno, se impulsaron con toda convicción. Durante la campaña electoral de 1989, fue el candidato presidencial del radicalismo, el que afirmaba que llevaría a cabo reformas profundas de corte liberal, y se alió con sectores de centro derecha de distintas provincias, nucleados en la Confederación Federalista Independiente.

La relación entre gobierno y oposición, tuvo, desde 1989, características distintas a las que había tenido entre 1983-1989. Durante el gobierno de Alfonsín, el peronismo fue desarrollando una creciente capacidad de bloqueo (Sartori, 1992) de las iniciativas oficiales en el ámbito parlamentario (Panebianco, 1990), y desde la ofensiva lanzada por los gremios. Desde la asunción de Menem, el nuevo gobierno, ante los intentos de crítica por parte del radicalismo por las medidas que éste adoptaba, recordó una y otra vez, quienes habían dejado el gobierno antes de finalizar el mandato, y en medio de un proceso hiperinflacionario. Además, según ese análisis, el radicalismo mostraba ante la sociedad dos posturas distintas; una liderada por Alfonsín, fuertemente crítica de las políticas del gobierno, y otra encabezada por Angeloz, menos crítica con respecto al plan de reformas, que presentaba similitudes con el que él había propuesto durante la campaña electoral. Por otra parte, los líderes provinciales, como Massaccesi en Río Negro, Zavalía en Santiago del Estero, Maestro en Chubut, y Castillo en Catamarca, desarrollaron sus estrategias, teniendo en cuenta la situación política en cada escenario electoral, y sin romper vínculos con el gobierno nacional. Solo en contadas ocasiones el radicalismo pudo mostrarse como una fuerza homogénea; en las denuncias por casos de corrupción, y ante los avances del presidente sobre los otros poderes (Palermo y Novaro, p. 250), lo que dificultó su accionar como oposición durante casi todo el período 1989-1997, y facilitó al gobierno el planteo de la iniciativa política durante el mismo.

En otro trabajo, Novaro y Palermo (1998), observan que, la crisis económica de los '80, tuvo una influencia muy marcada en la crisis que afectó a los partidos tradicionales en países como Perú, Ecuador y Venezuela; mientras que, en otros casos, como los de Argentina, Uruguay, Bolivia, México y Brasil, las transformaciones que sufrieron los partidos tradicionales, presentan otras características. En Argentina, el PJ y la UCR, sobrevivieron a la crisis de fines de los '80 y, en el contexto de la década del '90, con la consolidación de la democracia, aparecieron fuerzas políticas opositoras de orientación progresista, lo que ocurrió también en otros países de América Latina.

En la Unión Cívica Radical, luego de las derrotas electorales de 1991 y 1993, los dirigentes provinciales y locales se concentraron en las cuestiones propias de sus distritos, escin-

diéndose de los problemas nacionales. Según este análisis, cuando los gobernadores y algunos líderes locales radicales se manifestaron a favor de una reforma de la Constitución Nacional, lo que posibilitaba la reelección de Menem, Alfonsín realizó el pacto de Olivos para evitar una profunda fractura en la UCR. Esa decisión, que provocó una gran caída en el plano electoral a la UCR, y una fuga de votos hacia el Frente Grande primero, y luego hacia el FREPASO, no impidió que, después de las elecciones presidenciales de 1995, en las que el radicalismo obtuvo sólo el 16% de los votos, esos liderazgos provinciales y locales se afianzaran con experiencias exitosas de gobierno, lo que demostraba un esfuerzo del partido por renovar sus propuestas y las modalidades de articulación partido-Estado-sociedad. Todo eso sugería posibilidades favorables de desarrollo para la UCR en el futuro.

En esos dos trabajos, y sin que el eje central de los mismos sea encontrar respuestas que expliquen porqué el radicalismo no se vio aún más afectado en el período 1989-1997, sus autores se aproximan a las mismas al referirse al éxito que obtuvieron en el plano electoral los gobernadores e intendentes radicales durante la década de 1990, tomando distancia de las definiciones de la dirigencia nacional del partido con respecto al gobierno de Menem; inclusive, aún después del pacto entre el Presidente de la Nación y Alfonsín, y de la pérdida de votos y de dirigentes que eso provocó, los autores ven que "(...) esto no impidió a la UCR continuar desarrollando con relativo éxito su estrategia distrital." (Novaro y Palermo, 1998, p. 64) Esa estrategia y los triunfos en algunas provincias y en la ciudad de Buenos Aires, en los primeros comicios para elegir Jefe de Gobierno, sumado a la renovación de autoridades partidarias, posibilitaron a la UCR alejar "(...) el fantasma de la descomposición (...)" (Novaro y Palermo, 1998, p. 64), facilitando la concreción de la alianza con el FREPASO. Este análisis, es realizado, fundamentalmente, teniendo en cuenta el contexto político de la década de 1990, en el cual el radicalismo se encontraba en la situación de ser oposición (Pasquino, 1997) al gobierno nacional, y en el que se fueron profundizando las diferencias entre la dirigencia del partido a nivel nacional, y los gobernadores e intendentes del radicalismo; pero sin marcar una relación entre esa situación y otros períodos históricos anteriores en la vida de este partido, cuyas características pudieran ser tenidas en cuenta como un intento explicativo de esas diferencias entre los líderes nacionales y los dirigentes provinciales y locales.

Cherny y Vommaro (2004), en un análisis que focaliza la dimensión subnacional de la política argentina, sostienen que ésta fue adquiriendo, especialmente durante la década de 1990, un mayor nivel de autonomía con respecto a la política nacional en lo que respecta al surgimiento de liderazgos y a la definición de discursos; en ese marco, ante las crisis que afectaron al radicalismo, sobre todo en 1989 y en 1994, los gobernadores e intendentes de ese partido encontraron espacios para plantear sus estrategias en cada uno de esos niveles, diferenciándolas de las principales líneas de acción definidas por los dirigentes que tenían proyección a nivel nacional. De todas maneras, observan que se produjo, para la mayoría de las provincias una situación de dependencia de recursos fiscales con respecto al Estado Nacional, lo que generaba condiciones para que se produjera un complejo proceso de negociaciones entre el gobierno nacional, gobernadores e intendentes, para que provincias y municipios pudieran acceder a esos recursos; además, el gobierno nacional disponía de otra vía a través de la cual podía asistir a gobernadores que estuvieran en sintonía con sus políticas, y tratar de disciplinar a otros, los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Según este análisis, las dos crisis mencionadas, debilitaron al partido, "(...) lo cual dio paso a la activación de es-

trategias regionales y locales de supervivencia (...) muchas veces montadas sobre críticas y disensos respecto del partido a nivel nacional.” (Cherny y Vommaro, 2004, p. 154) En este trabajo, tampoco se busca una relación entre las características de esos procesos en otras etapas de la existencia de la UCR, y las analizadas en el mismo.

Ollier (2001), al recorrer el proceso de formación de la Alianza, y también sin pretender dar repuesta al interrogante que originó este trabajo, se aproxima con algunas de sus observaciones, a las respuestas tentativas planteadas en el mismo; al caracterizar al radicalismo, sostiene que el peso de su propia historia ha influido sobre sus miembros y la visión que los mismos tienen de la política, lo que los ha llevado muchas veces a darle más importancia a las cuestiones internas de la organización, que a problemas de la sociedad. Y que además, a lo largo del tiempo, han convivido en el partido fuertes liderazgos nacionales con líderes locales que han exhibido una gran autonomía e independencia; la estructura partidaria desplegada por todo el territorio nacional, posicionó al radicalismo de manera tal de ser el socio más favorecido a la hora de formarse la Alianza.

Acuña (1998), adjudica las derrotas electorales que sufrió el partido entre 1987 y 1997, a los errores cometidos durante la gestión 1983 – 1989, al abrupto final de la misma, a las características con las que irrumpe el menemismo en la política argentina, y a la debilidad de la UCR como oposición. Entre esos errores, menciona a la decisión de Alfonsín de desempeñarse como presidente del partido y a la vez como Presidente de la Nación, sin recurrir de allí en adelante al partido para que le aportara posibles soluciones a los principales problemas del país (Acuña, 1998, p. 105), recurriendo a la modalidad de realizar pactos con diversos sectores; algunos de esos pactos, como el realizado con dirigentes sindicales, habrían contribuido a debilitar al gobierno (García Delgado, 1994a, p. 97). Luego de su renuncia como Presidente de la Nación, Alfonsín mantuvo el control de las estructuras partidarias, no renovó su discurso ni fomentó la renovación de la dirigencia; a la vez que se mantuvieron los liderazgos en algunas provincias, en donde los dirigentes definían las estrategias más convenientes en cada caso, teniendo en cuenta las necesarias relaciones con el gobierno nacional. Cuando el ex – presidente realizó el pacto de Olivos, también lo hizo sin consultar al partido, lo que generó rechazos, agudización de las tensiones que habían existido durante el gobierno radical, y claros realineamientos internos, en relación con el apoyo al pacto, o a la oposición al mismo (Acuña, 1998). Según este análisis, la UCR debería actualizar su propuesta, renovar su dirigencia, implementar otros sistemas electorales que tiendan a mejorar la representatividad de quienes accedan a cargos partidarios y candidaturas para elecciones generales, para recuperar credibilidad en la sociedad.

En estos trabajos, no aparece como una cuestión central dar respuesta al interrogante que origina esta investigación, y si bien se mencionan algunos aspectos de importancia que presenta la política argentina desde los '90, como la relevancia que alcanza la dimensión subnacional, y algunas características de la Unión Cívica Radical durante el período mencionado, como el distanciamiento de los líderes provinciales y locales con respecto a los dirigentes que tenían proyección a nivel nacional, planteando sus propias estrategias, las mismas son presentadas como respuestas ante situaciones de crisis concretas, y no como intento explicativo de la cuestión problemática con la que se origina este trabajo, salvo en la aguda síntesis de Ollier (2001), que de todas maneras adjudica ventajas al radicalismo al

momento de conformarse la Alianza, basadas en su estructura; todo lo cual, lo que llevó a que se profundizara esta investigación.

Teniendo en cuenta que se trató de comprender porqué la UCR no se vio más afectada aún durante el período 1989-1997, se focalizó el análisis en el aspecto organizacional, es decir, en el funcionamiento del partido como organización, y en las características del ambiente o entorno en el que este opera. Recorriendo la producción teórica sobre partidos políticos en la que se prioriza el enfoque organizacional, Panebianco (1990), destaca dos “momentos” de fundamental importancia en la formación de los partidos; el modelo originario, que es el conjunto de características con que surge la organización, y que tienden a perdurar en el tiempo; y la institucionalización, es decir, la forma en que la organización se consolida⁴.

Como en toda organización, en los partidos políticos, un aspecto de fundamental importancia, es el de los dirigentes de los mismos; para referirse a ellos, Panebianco (1990), utiliza la denominación coalición dominante, con la que abarca a los actores que, integrando de manera formal o no la organización, controlan los principales recursos de poder organizativo. Las coaliciones dominantes de los partidos, pueden presentar distintas características, entre las que pueden mencionarse, encontrarse unidas o divididas, ser estables o inestables; la coalición dominante de un partido político, define la línea política a seguir, que es un conjunto de afirmaciones que formulan los líderes de los partidos, sobre los objetivos a lograr y los medios para alcanzarlos⁵.

A partir de estas definiciones, de un recorrido por la producción bibliográfica sobre los orígenes del radicalismo y las características de la política argentina en ese período, y sobre partidos políticos en la década de 1990, se planteó la siguiente hipótesis teórica: las características del modelo originario de la UCR, le imprimieron a la organización la particularidad de poseer una coalición dominante dividida, en la que se observa, un liderazgo con rasgos carismáticos, la existencia de otros líderes y grupos provinciales, cuya heterogeneidad guardaba relación con las características de las prácticas políticas en las distintas provincias argentinas, y diferentes líneas políticas, que perduran en el tiempo. Además, se planteó la siguiente hipótesis de trabajo: la existencia de una coalición dominante dividida, y de diversas líneas políticas, fueron un factor de importancia para que el radicalismo no experimentara un retroceso mayor al que tuvo en el plano electoral, en el período 1989-1997. Estas hipótesis⁶, orientaron la investigación, que trató de dar respuesta al interrogante que dio origen a la misma.

⁴ Los estudios sobre partidos realizados desde este enfoque, además, se ven revitalizados por la perspectiva neoinstitucional; al respecto, véase Peters, (2003).

⁵ Para un desarrollo detallado de estas definiciones, véase el capítulo 1.

⁶ Sobre las distintas clasificaciones de hipótesis, Samaja expresa que: “(...) reservaré el término de *hipótesis sustantivas* para aludir solamente a las que en el modelo se llaman hipótesis particulares de la investigación; y, eventualmente, distinguiré a estas hipótesis sustantivas, por un lado, del cuerpo de premisas que constituyen el marco teórico y, por otro lado, de las hipótesis de trabajo (denominación que aplicaré a las predicciones que se deducen de ellas y constituyen los componentes particulares del diseño).

(...) Otra terminología posible es la que denomina “hipótesis general” a la hipótesis sustantiva de la investigación, e “hipótesis particulares” (o también específicas) de la investigación a las hipótesis de trabajo.

En conclusión: no creo que haya una denominación que pueda ser considerada “denominación correcta”; consecuentemente, adoptaré la siguiente convención:

Para poder dar respuesta a estas hipótesis, fue necesario indagar sobre, los orígenes de la UCR y las características de la política argentina durante esos años, la coalición dominante en el período 1989-1997, y la línea política adoptada por los principales dirigentes durante esa etapa. Si bien existe una amplia producción bibliográfica que se refiere a esos dos períodos, la misma no ha sido elaborada desde la perspectiva teórica adoptada en este caso, por lo que se pretende realizar un aporte a la comprensión del accionar del radicalismo y las prácticas políticas imperantes en la Argentina durante los años formativos del partido, y en la década de 1990. Tanto en lo que respecta a uno de esos períodos como al otro, teniendo en cuenta la organización de tipo federal de la Argentina, y las características del funcionamiento de la misma, se prestó atención a las particularidades que presentan los procesos políticos en las distintas provincias, al observarse una gran disparidad de situaciones en cada una de ellas.

A partir del enfoque con el que se abordó el estudio del tema planteado, se utilizó el método comparativo, en una de sus posibles aplicaciones (Bartolini, 1994). Diversos autores en el campo de las ciencias sociales, han recurrido a la comparación para obtener conclusiones a partir de sus reflexiones iniciales (Sartori, 1996); de esta manera, Aristóteles, analizó la crisis de las polis griegas en el siglo IV antes de Cristo (Pinto, 2000, p. 11); Montesquieu, entre los años 1728 y 1729 observó las instituciones políticas de diversos países europeos, especialmente Inglaterra, antes de la publicación de *Del espíritu de las leyes* (Zeitlin, 1986, p. 24); Comte y Marx, partiendo de un “estado primitivo” de cosas, definieron ciertos factores y desde ellos trazaron una dirección de desarrollo hacia el futuro (Bartolini, 1994, p. 119). Durkheim (1987, p. 206), utilizó una comparación de tipo estadístico, en la que tienen un peso significativo datos cuantitativos, tratando de encontrar variaciones concomitantes; en su clásica obra *El suicidio*, observó aumentos en el número de muertes voluntarias, en relación con una crisis económica y la agudización de la misma.

Weber (2001, p. 298), trabajó con una comparación de tipo histórico, con la que destacó la existencia de ciertos factores en determinados procesos y en diversas culturas, como en China, la India y Europa Occidental; de ese modo, analizó la relación de la ética racional del protestantismo ascético con la ética económica moderna, y el impulso que esto le habría dado al surgimiento del capitalismo en algunos casos en Europa Occidental (Weber, 1994). Concluyó que el mismo, fue impulsado por los procesos de racionalización creciente en las distintas esferas, como en la economía, el derecho, la contabilidad, el Estado, la empresa y la técnica.

Desde la perspectiva comparada, se analizó el surgimiento de los Estado absolutistas en Europa (Anderson, 2002); también, desde comienzos de la década de 1960, se observaron procesos de desarrollo político (Jaguaribe, 1972); en este caso, comparar significaba medir el grado de desarrollo en el que se encontraban países atrasados, pero en procesos de movilización social (Germani, 1979), enfocando aspectos tales como, la industrialización, la

1. lo que en el modelo anterior corresponde a las “hipótesis en general” se llamarán “premisas teóricas”, “presupuestos teóricos” o, directamente, “Teoría”, y lo que ellos llaman “hipótesis singulares”, yo las llamaré Hipótesis a secas o “hipótesis sustantivas de la investigación”;

2. eventualmente, se podrán distinguir las hipótesis sustantivas de sus derivaciones parciales, a las que llamaré hipótesis de trabajo (...).” (Samaja, 1996, p. 237)

alfabetización y la urbanización. Estos países podían llegar a ser desarrollados, pensando en un modelo único y ya conocido de sistema económico y político (Castiglioni, 2000, p. 126). A comienzos de los '70, desde el enfoque de la dependencia, y cuestionando las teorías desarrollistas, surgieron aportes importantes en política comparada que sostenían, básicamente, que el desarrollo de los países de América Latina, había sido condicionado por el funcionamiento de la economía internacional (Cardoso y Faletto, 1975). En los '80, los procesos de transición a la democracia, dieron lugar también, a importantes trabajos realizados desde esta perspectiva (García Delgado, 1994a); más recientemente, desde el campo de la política comparada, se han analizado también el desempeño institucional de gobiernos locales (Abal Medina, 2003), o los cambios en los sistemas bipartidistas de Argentina y Colombia (Basset, 2004).

Estos trabajos, han incluido dos o más casos en el proceso de comparación, pero hay estudios que pueden centrarse en un solo caso (Bartolini, 1994, p. 116); en relación con trabajos sobre sistemas políticos, Pasquino (2004, p. 27), indica que, en este tipo de estudios, es de fundamental importancia que el investigador aborde el "caso" a estudiar, "(...) provisto de hipótesis explicativas extraídas de casos ya estudiados, o bien de generalizaciones ya producidas con referencia a otros sistemas políticos." Sino, el estudio de un caso desprovisto de una teoría, no contribuye a la comparación. Weber, con respecto a los tipos puros de dominación⁷; racional, tradicional y carismático, aclaró que éstos, se encuentran puros muy pocas veces en la realidad, y que la tipología sociológica, "(...) ofrece al trabajo histórico concreto por lo menos la ventaja, con frecuencia nada despreciable, de poder decir en el caso particular de una forma de dominación, lo que en ella hay de 'carismático' (...) o bien en lo que se aproxima a uno de estos tipos." (Weber, 1980, p. 173) Panebianco, siguiendo un criterio similar, desarrolló una tipología que sintetizó en cuatro casos posibles de relaciones entre modelo originario e institucionalización, a los que agrega, como otro elemento de fundamental importancia, la existencia o no de un liderazgo carismático, expresando que la misma tiene que ser puesta a prueba mediante el control empírico, analizando casos concretos de partidos políticos. Con respecto a la coalición dominante, también define tres casos posibles de funcionamiento de la misma en un partido: unida y estable; dividida y estable; y dividida e inestable; aclarando que se trata de supuestos hipotéticos, y que: "En el momento de proceder a análisis empíricos será, por tanto, necesario tener en cuenta que grados distintos de cohesión pueden ir asociados a distintos niveles de estabilidad y que, por consiguiente, las posibilidades, en la realidad, son innumerables (aunque no infinitas)." (Panebianco, 1990, p. 318) Es decir que, plantea la operatividad de cada una de estas tipologías y su posible contrastación con casos de la realidad; este es el tipo de comparación que se utilizó para, analizar el modelo originario y la coalición dominante de la UCR en el período 1989-1997, y hacer una aproximación, con los resultados obtenidos, a los tipos propuestos para analizar estos dos aspectos del radicalismo. Por otra parte, existen antecedentes de estudios sobre partidos políticos de la Argentina, realizados desde la perspectiva organizacional (Persello, 1996 y 2004; Mackinnon, 2002; Mustapic, 2002; Levitsky, 2005).

⁷ Para un análisis de la modalidad de elaboración de los tipos de dominación de Weber, véase Zeitlin, (1986, pp. 135 – 137).

Para obtener la información necesaria, se realizó un recorrido por la producción bibliográfica existente, lo que posibilitó reconstruir los aspectos más relevantes de la UCR⁸ en los dos períodos estudiados desde la perspectiva escogida, y más ampliamente, sobre los procesos políticos en cada caso; se recurrió también a periódicos de alcance nacional, en los que se rastreó las definiciones de los dirigentes del partido sobre los principales temas de interés público, y la política de alianzas con otras fuerzas políticas, es decir, los aspectos que permiten definir una línea política, y si ésta fue homogénea o no. Estas fuentes han sido ampliamente utilizadas para el estudio de distintas etapas en la vida de los partidos políticos (Cantón, 1973); como por ejemplo, en el complejo y particular surgimiento del peronismo (Mackinnon, 2002); en las transformaciones estructurales de la década de 1990, y como éstas afectaron a los partidos (Novaro, 1994; Palermo y Novaro, 1996; Melo, 2001); o en las pujas de poder en el peronismo entre 1999 y 2003 (Arzadun, 2004). En el caso concreto del radicalismo, su surgimiento es detalladamente analizado, además de otras fuentes, desde distintos periódicos (Alonso, 2000); como así también los conflictivos períodos que se extienden entre 1930 a 1943 (Persello, 1996), y entre 1916 y 1943 (Persello, 2004).

El contenido de este trabajo fue organizado de la siguiente manera. En la parte introductoria, se realizó un recorrido sobre diversos trabajos que abordan distintos aspectos de las transformaciones que se produjeron en la década de 1990, específicamente en los partidos políticos; en muchos casos se menciona a la Unión Cívica Radical, y como ésta se vio afectada durante ese período, experimentando un fuerte retroceso en el plano electoral, pero sin que se indagara en profundidad, en los factores por los cuales la UCR no se vio más afectada aún, lo que llevó a que se profundizara esta investigación. En el capítulo I, se analizó la producción teórica de diversos autores que estudiaron a los partidos políticos desde el aspecto organizacional (Abal Medina, 2002, p. 41); la posterior lectura de los dos períodos elegidos en la vida del radicalismo ya mencionados, se realizó con la utilización de algunos instrumentos interpretativos tomados de esta tradición investigativa (Panebianco, 1990, p. 13); estos son, fundamentalmente, el modelo originario, la coalición dominante y la línea política. El capítulo II, contiene un desarrollo del proceso de surgimiento del partido, en el que se prestó atención, especialmente, a los aspectos del mismo que pueden ser “leídos” con la utilización de las categorías desarrolladas previamente, tratando de arribar, de esa manera, a una caracterización del mismo, que posibilitó aproximarlos a uno de los “modelos” anteriormente mencionados.

Desde la perspectiva teórica escogida, se le otorga importancia a las transformaciones que se producen en el ambiente o entorno y la influencia que las mismas tienen sobre los partidos; tanto Kirchheimer como Panebianco, se refieren, fundamentalmente a esos cambios en los países desarrollados, pero en América Latina, y específicamente en la Argentina, esas transformaciones presentan sus particularidades; en el capítulo III, se analizan esos cambios como así también distintos aspectos del período 1983-1989, durante el cual, gobernó el radicalismo, y que tuvieron una marcada influencia en lo ocurrido en el período 1989-1997.

Si bien este trabajo tiene como eje central el desempeño de la UCR en los escenarios electorales y en el escenario parlamentario, como el recorrido realizado abarcó, para los escenarios electorales las distintas provincias, sus candidatos, la línea política definida en

⁸ Con respecto a la producción bibliográfica sobre la UCR, véase Giacobone y Gallo, (1989).

cada caso y los resultados de los comicios, el análisis de los mismos se dividió en tres capítulos. El capítulo IV, abarca los escenarios electorales de 1989, 1991 y 1993, en los que el radicalismo fue derrotado, pero se mantuvo como segunda fuerza a nivel nacional, obteniendo en cada uno de ellos, un porcentaje de votos significativo, que le permitía mantenerse en una posición expectante, a pesar de esas derrotas; pero después de los comicios del tres de octubre de 1993, se inició un complejo y vertiginoso proceso político que desembocó en las elecciones de Convencionales Constituyentes de abril de 1994, en los que la Unión Cívica Radical obtuvo magros resultados, lo que fue analizado detalladamente en el capítulo V; en el mismo, se realizó un recorrido en el que se observó, casi a diario y aun a riesgo de ser tedioso, el cambiante posicionamiento político de los principales dirigentes de la UCR, es decir, de los integrantes de la coalición dominante. En el capítulo VI, se analizó el desempeño del radicalismo en los escenarios electorales de 1995 y 1997, en los que, otra vez, se manifestaron tensiones al interior de la coalición dominante; en los comicios de 1995, el radicalismo obtuvo dispares resultados en las elecciones presidenciales en las distintas provincias, como así también en los comicios para elegir gobernadores e intendentes, lo que dejó posicionados de distinta manera a los dirigentes en cada distrito; esto se evidenció en el proceso de constitución de la Alianza en 1997.

En el capítulo VII, se realizó un recorrido por el escenario parlamentario durante el período 1989-1997, analizándose el desempeño de los legisladores radicales ante, el tratamiento de algunos proyectos de ley especialmente significativos por el contenido de los mismos y los cambios que impulsaban, y en los procesos de renovación de autoridades de bloque, en los cuales, en la Cámara Baja, se evidenciaron significativas divisiones en la coalición dominante, y las interrelaciones entre, escenario parlamentario, escenario electoral, y organismos partidarios.

Finalmente, en las conclusiones, a partir del interrogante inicial que originó este trabajo, y desde las categorías desarrolladas como marco de esta investigación, se trató de dar respuesta al mismo, teniendo en cuenta las características del partido en el período de su surgimiento, y de la coalición dominante en los escenarios electorales y en el escenario parlamentario durante el período 1989-1997.

CAPITULO I

MARCO TEORICO

APROXIMACIONES HACIA UNA DEFINICION DE PARTIDO POLITICO.

El estudio de cuestiones relacionadas con los partidos políticos ha ocupado, tradicionalmente, un lugar central en la ciencia política. Diversos textos introductorios a esta disciplina le prestan una gran atención a los partidos, lo que se ve reflejado, en algunos casos, en capítulos completos dedicados a los mismos (Pasquino, 1996; Caminal Badía, 1996; Prelot, 1997; Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1998; Molina, 1998; Pinto, 2000; Di Tella, 2001; Aznar y De Luca, 2006). En la actualidad, los estudios han alcanzado un gran desarrollo, existiendo diversas publicaciones referidas a la producción teórica, como así también a estudios de casos sobre partidos políticos.

Uno de los problemas básicos que plantea el acercamiento a los partidos como objeto de conocimiento en la ciencia política, es la dificultad para arribar a una definición precisa sobre los mismos. Una posibilidad para iniciar una aproximación al conocimiento sobre ellos, es la elaboración de modelos teóricos que, generalmente, adoptan la forma de tipos ideales de corte weberiano (Abal Medina, 2002, p. 41); en cada tipología, se pondrá énfasis en las variables que el autor considere más significativas para diferenciar a los partidos. De esta manera, los partidos se pueden clasificar por:

- “· su origen (Duverger, 1951),
- los fines que persiguen (Weber, 1922),
- la relación que establecen con los otros partidos y con el régimen político (Sartori, 1976),
- su tipo de representación (Neuman, 1956),
- su tipo de legitimación y base social (Blondel, 1968),
- su ideología (von Beyme, 1986),
- su estructura organizativa (Weber, 1922; Duverger, 1951 y Panebianco, 1990),
- las relaciones que establecen entre los ciudadanos y el Estado (Lawson, 1988),
- la relación entre las oportunidades políticas, la competencia electoral y la organización partidaria (Schlesinger, 1994),
- sus relaciones con el Estado (Katz y Mair, 1995).” (Abal Medina, 2002, p. 41)

Teniendo en cuenta la existencia de estos diversos criterios clasificatorios, y el enfoque planteado para abordar el objeto de estudio central definido en este trabajo, se priorizó el análisis que pone énfasis en la estructura organizativa, y los aportes realizados, fundamen-

talmente, por los autores mencionados en este caso (Weber, Duverger y Panebianco). Para Weber, los partidos son:

“(...) formas de ‘socialización’ que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas).” (Weber, 1980, p. 228)

Estas formas de socialización, pueden ser efímeras o tener cierta duración, y pueden utilizar todo tipo de medios para alcanzar el poder. Los partidos sólo existen dentro de asociaciones (políticas u otras); si la asociación es de tipo carismático o patriarcal, los partidos tendrán el carácter de sectas cismáticas, y su lucha será impulsada por creencias, y difícilmente ésta se resuelva definitivamente. Según Weber, los partidos sólo alcanzan su forma moderna en el Estado legal con constitución representativa, en este caso: “(...) donde el gobierno depende de una elección (formalmente) libre y las leyes se hacen por votación, son fundamentalmente organizaciones para el reclutamiento de votos electorales (...)” (Weber, 1980, p. 229)

Michels, ya había observado a los partidos, especialmente al Partido Socialdemócrata Alemán, en su carácter de organización en un Estado constitucional; ubicado en ese contexto, se pregunta: “¿Qué es, en realidad, el moderno partido político? Es la organización metódica de las masas electorales” (Michels, 1991, T. II, p. 155). Las actividades políticas principales son, la búsqueda de nuevos miembros y la agitación electoral, de esa manera: “La organización llega a ser la esencia vital del partido.” (Michels, 1991, T. II, p. 157) El reclutamiento de miembros es de fundamental importancia, para que la organización llegue a ser suficientemente sólida y amplia como para triunfar en su lucha contra el Estado; de tal manera desarrolla una vasta y jerarquizada burocracia, y perfecciona sus mecanismos recaudatorios, a través de las suscripciones de los miembros, la prensa socialista y las donaciones de simpatizantes.

Para Weber (1980, p. 1080), los partidos alcanzan plenamente el carácter de organización, en medio de un proceso general de racionalización y burocratización creciente, que afecta también a la economía y a la administración del Estado. De tal manera, el capitalismo moderno, basado en la organización racional del trabajo y la aplicación de la técnica, sólo puede funcionar con un Estado burocrático, con leyes racionales; de manera similar, avanza la burocratización de los partidos políticos (Weber, 1999, pp. 130 y 131); en este sentido, el grado de desarrollo alcanzado por los distintos partidos, es diverso, pero inmersos, en muchos Estados, en un proceso cuya dirección es invariable. Esto se manifiesta en el aumento sostenido del funcionariado de los partidos, que llega a conformar una poderosa organización burocrática (Weber, 1980, p. 1080).

Este proceso comenzó con los partidos de notables, cuando la burguesía accedió al poder; se formaron entonces agrupaciones ocasionales o clubes políticos locales; la conexión entre los distintos grupos locales la realizaban los parlamentarios; los partidos políticos aun no existían como asociaciones permanentes de carácter nacional. “La cohesión la crean únicamente los parlamentarios.” (Weber, 1980, p. 1082) De la dirección del club quedaban en-

cargadas algunas personas que se ocupaban de eso como actividad secundaria, o a título honorífico (honorarios) (Weber, 1080, p. 233); esas personas ocupaban esos puestos por el reconocimiento de que gozaban en sus comunidades, y mantenía vínculos con el diputado de su distrito¹, que tenía el patronazgo de cargos, y se ocupaba de los demás asuntos de importancia en el distrito, y cuidaba las relaciones con los notables locales, ya que los necesitaba para ser reelegido (Weber, 1998, p. 129). De todas maneras, los representantes conservaban cierta independencia con respecto a los gobernados, que, de no estar conformes con su desempeño, podían no reelegirlos (Manín, 1998, p. 12).

Los parlamentarios, van impulsando la existencia de vínculos más firmes entre los círculos locales para que el partido se presentara como una fuerza más unificada a nivel nacional; pero sigue siendo una asociación de notables. Hacia fines del siglo XIX, en algunos países europeos, se van produciendo cambios relacionados con la extensión del derecho al sufragio (Cox, 2004, p. 37), y las transformaciones sociales; se hace necesario organizar a numerosas cantidades de trabajadores para que concurran a votar, se van consolidando así los partidos de masas (Manín, 1998, p. 10), que llegaron a tener, en algunos casos, como el partido Socialista Alemán, gran solidez, y además de las características ya mencionadas, tiene millones de miembros, una prensa propia organizada, y cuantiosos fondos (Michels, 1991, T. II, p. 159).

Duverger, retomando en algunos puntos el trabajo de Michels, analizó diversos partidos europeos en el complejo contexto del siglo XX; “(...) los partidos actuales se definen mucho menos por su programa o por la clase de sus miembros que por la naturaleza de su organización: un partido es una comunidad con una estructura particular.” (Duverger, 1994, p. 11). En el extenso recorrido de carácter comparativo que realizó por los aspectos que consideraba más relevantes de éstos partidos, observó a los mismos como organizaciones complejas, compuestas por numerosas unidades, con funciones diferenciadas, que se integran en un vasto entramado que se extiende por todo el territorio de un Estado. Este trabajo se inicia como un intento de responder al interrogante: ¿cómo en 1850 en ningún país del mundo, salvo los Estados Unidos, había partidos políticos modernos, y en 1950 éstos existen en la mayoría de los Estados, y en los demás, tratan de constituirlos? De esta manera, se detuvo en las distintas formas de organismos de base (el comité, la sección, la célula, y la milicia), y en las distintas funciones que cada uno cumple, según el partido del que forme parte; las diversas modalidades de articulación, las jerarquías de los integrantes, y el poder de los dirigentes, teniendo siempre como eje central, su concepción de los partidos como organizaciones.

Panebianco, reconociendo los aportes realizados por los autores ya mencionados, retoma la línea investigativa trazada por sus antecesores, y considera que ésta se “detiene” con Duverger. En su obra, de principios de los '80, el politólogo italiano, expresa que: “(...) cualquiera que sea la naturaleza de los partidos y el tipo de incitaciones a que puedan responder, aquellos son, ante todo, organizaciones, y el análisis organizativo debe preceder a cualquier otra perspectiva.” (Panebianco, 1990, p. 14)

¹ En el caso de Inglaterra, a fines del siglo XIX, con un sistema electoral de mayoría relativa uninominal (MRU), se habría favorecido la formación de un sistema de partidos bipartidista, lo que luego fue enunciado como la “Ley de Duverger”, (Cox, 2004, pp. 31 y 32).

Con ese criterio, analizó diversos casos de partidos políticos de Europa occidental, desde su origen hasta su consolidación. Uno de ellos, es el Partido Socialdemócrata Alemán, que tanto había atraído la atención de Michels, y que, por una serie de factores que influyeron en su surgimiento y en su consolidación, llega a ser una institución fuerte, y puede ser considerado como un caso cercano al “tipo ideal” de partido de masas.

EL ORIGEN Y DESARROLLO DE LOS PARTIDOS.

En esta tradición investigativa sobre partidos políticos, tiene una gran importancia el estudio sobre el origen de los mismos, y las transformaciones que pueden ir experimentando a lo largo del tiempo. Según Michels, el Partido Socialdemócrata Alemán, como toda organización humana, surgió como un medio para lograr ciertos fines; en ese caso, la toma del poder por el proletariado. Durante los primeros años de vida, éste hace ostentación de su carácter revolucionario, pero a medida que va creciendo y se consolida, va perdiendo ese carácter revolucionario inicial (Michels, 1991, T. II, pp. 156 y 157), y la organización pasa a ser un fin en sí mismo, que cuida sus relaciones con el gobierno, sin asumir posiciones políticas osadas, para no poner en riesgo, los logros obtenidos, la posición alcanzada por los líderes y funcionarios del partido, una organización extendida por todo el territorio nacional luego de años de trabajo, y los fondos reunidos.

Justamente, la extensión de un partido por las distintas regiones de un país, es una de las cuestiones que más ha atraído la atención en las investigaciones sobre partidos, desde este enfoque que prioriza lo organizacional, por las distintas modalidades con que la misma puede producirse, y cómo esto incide en el funcionamiento de los partidos. Michels, observó la existencia de fuertes disputas entre los socialistas alemanes del norte y los del sur por “diferencias ambientales”²; los del norte desarrollaban su accionar en un medio caracterizado por el desarrollo industrial; mientras que los del sur, formaban parte de una economía de base agraria, pero que había logrado abolir los latifundios y a los junkers – uno de los problemas que preocupaba a Weber (1999), en la Alemania de su tiempo -. Una situación comparable con ésta se producía en Italia, entre los socialistas del norte y los del sur, relacionada con el dispar grado de desarrollo de las dos regiones.

Los debates que involucran cuestiones territoriales³, se producían también en Francia e Inglaterra, donde los diputados socialistas trataban de alcanzar independencia con respecto al ejecutivo central del partido, ocupando un lugar preponderante en la organización a nivel local. En Alemania, la existencia de Estados pequeños y gobernados por su propio parlamento, había influido en las tendencias descentralizadoras en el Partido Socialista. En medio de las disputas entre centralización y descentralización, se encontraba la cuestión del manejo de las finanzas; los defensores del federalismo partidario, se inclinaban a favor de las organizaciones del partido en las provincias alemanas ante la tesorería central, y su política de acumular dinero (Michels, 1991, p. 226).

² El término ambiental utilizado por Michels (1991, T. I, p. 227 y 228), tiene una importancia central en el análisis de Panebianco.

³ Se considera territorialidad, a partir de la definición de Sack (1986) a: “(...) el intento por parte de un individuo o grupo de afectar, influenciar o controlar personas, fenómenos y relaciones a través de la delimitación y el establecimiento de un control sobre un área geográfica. Esta área será llamada territorio”.

Para Duverger, el origen de los partidos, el conjunto de circunstancias que confluyeron en su origen, ejercen una marcada influencia en su estructura y en su desarrollo posterior; "(...) hay que comprobar la influencia de la génesis de un partido sobre su estructura definitiva." (Duverger, 1994, p. 25) "(...) es la vida del partido en su conjunto la que lleva la marca de su nacimiento (...)." (Duverger, 1994, p. 27) Este autor observa, básicamente, dos tipos posibles de surgimiento de los partidos; de origen parlamentario, y de creación exterior. Los primeros aparecen con la formación de grupos parlamentarios, luego de comités electorales, y posteriormente, de la relación permanente entre ambos; los segundos son creados por agrupaciones preexistentes, como por ejemplo sindicatos, como ocurrió con el Partido Laborista Británico, fundado por las Trade Unions en 1889. Al analizar la estructura de los partidos, diferencia a los partidos directos de los indirectos; los primeros, son aquellos en los que, las personas se adhieren individualmente, como en el Partido Socialista Francés; los segundos, se forman con la integración de sindicatos, cooperativas, sociedades mutualistas, como el Partido Laborista Británico.

Partiendo de los organismos de base y las distintas formas que éstos puedan adoptar, analizó la articulación de los partidos, destacando que la misma tiende a reproducir la estructura del Estado; "(...) coincidiendo con las divisiones territoriales oficiales." (Duverger, 1994, p. 70) Dentro de este esquema, tiene especial importancia la circunscripción administrativa básica. En lo que se refiere a las modalidades de integración y funcionamiento de las distintas unidades organizativas, diferenció a los partidos de articulación débil, en los que las federaciones tienen importantes grados de libertad en el interior del partido, de los de articulación fuerte, en los que las facultades de cada unidad organizativa están detalladamente reglamentada. Entre los factores que influyen para que un partido tenga un tipo de articulación u otra, mencionaba a "(...) las tradicionales diferencias de temperamento nacional (...)" (Duverger, 1994, p. 74), los contextos históricos, y el régimen electoral. A este último aspecto le asignaba una importancia mayor que a los anteriores; si el sistema es de circunscripción uninominal, se favorece la independencia de los grupos locales, debilitando la articulación. Si el sistema es de lista, se favorece la articulación de las secciones locales, que deben acordar la composición de la misma. De todas maneras, la influencia del sistema electoral, no es absoluta.

Otro aspecto al que le prestaba atención, es al de la centralización o descentralización en el funcionamiento de los partidos. Los factores que influyen para que un partido adopte una modalidad de funcionamiento o la otra, son: la influencia de las características con que se produjo el nacimiento del partido; la forma de financiamiento, en lo que puede haber diferencias importantes entre unos casos y otros; en los partidos burgueses los candidatos solían conseguir apoyo a nivel local, lo que tendía a independizar a los comités de base con respecto a los organismos nacionales, si estos últimos disponen de recursos importantes, pueden ejercer una influencia mayor sobre las unidades de base; y por último, el régimen electoral. Si hay un sistema de circunscripción uninominal, se favorece la descentralización, la figura de los candidatos, y las cuestiones ligadas a lo local; un sistema de representación proporcional tiende más a la centralización, aunque esto ocurre raramente.

Es en el análisis de Panebianco (1990), donde la cuestión del origen y expansión⁴ de los partidos, adquirió una importancia central, desarrollando este autor modelos teóricos para la interpretación de la misma, sumamente elaborados; expresando que, la teoría sobre el origen de los partidos, prácticamente no registraba avances desde Duverger, y su diferenciación entre partidos de creación interna y de creación externa, es decir, entre partidos que surgen de grupos parlamentarios, y los que son creados por asociaciones preexistentes, como por ejemplo, sindicatos; pero que esta diferenciación, a veces, puede ser insuficiente, ya que hay partidos de creación parlamentaria que presentan más coincidencias en el aspecto administrativo con partidos de creación externa, que con fuerzas políticas que tienen su mismo origen.

Su análisis del surgimiento de los partidos, partió entonces, de los conceptos de: “(...) *modelo originario* (los factores que, combinándose de distintas maneras, dejan su huella en la organización y definen sus características originarias) y el de *institucionalización* (la forma en que la organización se ha consolidado).” (Panebianco, 1990, p. 108) Si bien el modelo originario de cada partido constituye un caso histórico único, es posible definir algunos elementos que, de encontrarse presentes o no, facilitan el estudio de los modelos originarios de los diferentes partidos.

El primero de ellos se refiere a la forma de origen y desarrollo de la organización, esta puede darse por penetración territorial, por difusión territorial, o por una combinación de ambas modalidades. La penetración territorial, se produce cuando desde un “centro”, se controla y dirige la constitución de las agrupaciones locales e intermedias del partido; la difusión territorial se observa cuando los dirigentes locales crean las agrupaciones locales, y estas luego se integran a la organización a nivel nacional. Puede ocurrir, a veces, que surjan agrupaciones locales en diversas regiones que, posteriormente, se integran a una organización nacional; luego, la organización nacional impulsa la formación de las organizaciones locales donde éstas no existen, es decir, una forma intermedia de desarrollo, aunque una de las dos primeras tiende a ser predominante. El segundo elemento, es la existencia o no de una institución externa, que apoye el surgimiento del partido; en el primer caso, la institución externa es la que legitima a los líderes, y las lealtades que surjan en el partido son indirectas, ya que se dirigen, en primer lugar a la institución externa, y luego, al partido. Se pueden diferenciar entonces, partidos de legitimación interna, y partidos de legitimación externa. El tercer elemento, es el carácter carismático o no del partido, es decir que, más allá de los rasgos carismáticos de la relación entre los líderes y los seguidores que siempre se van a observar en el período de nacimiento de un partido, éste, sea o no, producto exclusivo de un liderazgo sin el cual el partido no existiría.

El concepto de carisma, es uno de los más conocidos y también uno de los más utilizados de la producción teórica de Max Weber y, posiblemente por eso, a veces se ha visto desvirtuado de su sentido originario, para referirse a cualquier tipo de liderazgo. Concretamente, Weber definía al carisma cómo:

⁴ Utilizo el término “expansión”, aunque considero que el mismo no es el más apropiado, a pesar de que el autor mencionado utilice repetidamente “evolución”, porque una de las críticas que se le formulan es la del carácter evolucionista de su teoría (Abal Medina, 2002, p. 42). Para una crítica de la aplicación del concepto de evolución en las ciencias sociales, véase Arocena (1995).

“(...) la cualidad que pasa por extraordinaria (condicionada mágicamente por su origen, lo mismo si se trata de profetas que de hechiceros, árbitros, jefes de cacería o caudillos militares), de una personalidad, por cuya virtud se la considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas – o por lo menos específicamente extracotidianas y no asequibles a cualquier otro – o como enviado del dios, o como ejemplar y, en consecuencia, como jefe, caudillo, guía o líder.” (Weber, 1980, p. 193)

Por lo que, la relación líder-seguidores se va a basar en la entrega a ese líder con cualidades extraordinarias. Un liderazgo carismático, presenta además, las siguientes características: es lo opuesto a la administración basada en la rutina⁵, y es revolucionario ante las relaciones sociales predominantes en un determinado momento; el carisma genera un tipo de organización basada en relaciones de lealtad desde los integrantes de la misma hacia el líder; en esta organización, no existen reglas claras, ni la posibilidad de hacer una carrera, los ascensos dependen de la voluntad del líder, reinando un clima de incertidumbre; y no existen mecanismos estables de financiación (Panebianco, 1990, pp. 268-270). En ciertos casos, los vínculos en la asociación se racionalizan, y la relación de tipo carismático se transforma, y los “dominados” pueden revalidar o no la confianza en el líder, el procedimiento para ello es el plebiscito, la mayoría de las veces en que esto ocurre, se produce en la dirección de los partidos, en un Estado moderno; es la transformación antiautoritaria del carisma (Weber, 1980, p. 214).

En otros casos, pueden llegar a producirse situaciones caracterizadas por una profunda crisis, “(...) un estado de stress agudo en la sociedad que predispone a la gente (...)” (Panebianco, 1990, p. 113), en la que emerge un líder que no presenta tendencias mesiánicas, pero que genera una relación de tipo carismático, porque es percibido como alguien que puede dar respuestas en ese momento de crisis, y que puede ser definido como carisma de situación, que se diferencia del carisma puro porque el líder, si bien dispone de importantes márgenes de acción en la organización que se encuentra en formación, no alcanza a imponer todas las decisiones fundamentales a la misma.

El segundo de estos conceptos, el de institucionalización, se refiere al proceso que había observado Michels en el Partido Socialdemócrata Alemán, es decir, cuando la organización pasa a ser un fin en sí misma. Este proceso, se ve impulsado por dos factores: el desarrollo, por parte de los líderes del interés en que la organización perdure en el tiempo, y el surgimiento de lealtades organizativas. Estos factores, se relacionan con el surgimiento de distintos tipos de incentivos, selectivos, y colectivos; el primer factor se relaciona con los incentivos selectivos, que son los que favorecen a algunos de los integrantes del partido, como candidaturas, puestos, algún tipo de remuneración; el segundo factor, se relaciona con los incentivos colectivos, es decir, la formación de una identidad colectiva en la que se referencian tanto los adherentes al partido, como un sector del electorado, el electorado fiel. Sin la existencia de estos incentivos, el proceso de institucionalización no se produce, y el partido no se consolida; pero, entre las organizaciones que logran alcanzar esta etapa, no todas lo hacen de la misma manera, en algunos casos se llega a instituciones fuertes, y en otros a instituciones débiles. El grado de institucionalización alcanzado, tiene que ver con las ca-

⁵ Para un desarrollo detallado de las características de la burocracia, véase Weber, (1991); sobre conceptos propios acerca de la burocracia, Sauvy, (1976).

racterísticas, tanto del modelo originario, como del ambiente en el que el partido haya tenido que actuar, y puede ser analizado teniendo en cuenta dos aspectos: la autonomía con respecto al ambiente que haya logrado la organización, y el grado de sistematización entre las distintas unidades organizacionales

La cuestión de la autonomía, puede ser observada desde un criterio que plantea diversos grados posibles, que varían entre un máximo y un mínimo; hay autonomía cuando la organización desarrolla capacidades para controlar los procesos de intercambio con el ambiente; cuando estos procesos son controlados desde fuera de la organización, ésta es dependiente. Los diversos partidos a los que se aplique este criterio, se aproximarán más a un extremo que al otro. El otro aspecto, el grado de sistematización, es la coherencia en el funcionamiento interno entre las distintas unidades organizacionales que componen el partido. Si el nivel de sistematización es alto, existe una gran interdependencia entre las distintas unidades y un fuerte control por parte del organismo central del partido; si el nivel de sistematización es bajo, las unidades organizacionales, tendrán un importante grado de autonomía y control de los procesos de intercambio con el ambiente, lo que incluye, los recursos de tipo financiero.

Estos dos aspectos, suelen estar relacionados de manera tal que, un escaso grado de sistematización, tiende a provocar una débil autonomía con respecto al ambiente, y viceversa. Un partido con un importante grado de institucionalización, suele ser más resistente ante los desafíos ambientales, ya que, los mecanismos de control se ejercen fundamentalmente, desde un centro, pero a la vez, los partidos fuertemente institucionalizados pueden resultar más vulnerables ante una crisis, que los débilmente institucionalizados, porque en los primeros, la crisis que afecte a una sector de la organización, se extiende más fácilmente al resto del partido; en los segundos, el nivel relativo de autonomía de las unidades organizacionales, posibilita que la crisis quede encapsulada en algunas de ellas. A la vez, en un partido de este tipo, los espacios de maniobrabilidad de los líderes, son más amplios, y las relaciones de las unidades organizacionales con el ambiente facilitan a los distintos grupos internos, niveles importantes de acceso a recursos externos, que en un partido de fuerte institucionalización (Panebianco, 1990, pp. 121 y 122).

El nivel de institucionalización de los partidos políticos, puede analizarse observando, fundamentalmente, los siguientes aspectos: cuando hay un elevado grado de institucionalización, existen organismos centrales con una burocracia desarrollada y fuerte, con respecto a los organismos intermedios y de base. Cuando el grado de institucionalización es bajo, el "centro", se muestra más débil con respecto a las organizaciones intermedias y de base, que en el caso anterior; un segundo aspecto lo constituye el nivel de semejanza entre las unidades organizacionales que se encuentran en un mismo nivel de jerarquía dentro del partido, si hay un grado importante de institucionalización, éstas, tenderán a parecerse, en cuanto a su modalidad de funcionamiento en todo el territorio nacional; si el grado de institucionalización es menor, es más factible que haya diferencias importantes entre ellas, en este sentido.

En tercer lugar, se puede mencionar la cuestión de la financiación; cuanto más elevado sea el nivel de institucionalización, es más factible que el partido acceda regularmente a recursos que provengan de diversas fuentes; si el nivel de institucionalización es bajo, más difi-

cultoso e intermitente será el acceso a los recursos financieros. Un cuarto indicador, lo constituye el tipo de relaciones con las organizaciones próximas al partido; si éste está muy institucionalizado, tenderá a predominar sobre éstas organizaciones, en el caso contrario, las mismas podrán ejercer una influencia mayor sobre aquél. Por último, la existencia en el partido de áreas que confieren autoridad a quienes acceden a ocupar puestos en ellas, por el reconocimiento que éstas tienen dentro de la estructura del partido.

Los dos conceptos centrales en el análisis de Panebianco sobre el surgimiento de los partidos (modelo originario e institucionalización), pueden relacionarse de manera tal que, las características del modelo originario, influyan en el nivel de institucionalización. En el modelo originario, se destacaron tres "elementos", el primero de ellos, es la forma de origen y desarrollo del partido; si el desarrollo se produce por penetración, es factible que se desemboque en una institución fuerte; si el desarrollo se produce por difusión, es más posible que se llegue a una institución débil, la organización se forma como una federación, con la integración de diversos grupos que controlan recursos organizativos, los que tendrán que lograr acuerdos entre ellos. Con respecto al segundo elemento, si existe una organización patrocinadora externa, es posible que se llegue a una institución débil, ya que a ésta, no le conviene perder su influencia sobre el partido; la ausencia de una organización patrocinadora externa, favorece procesos de institucionalización fuertes.

El último de estos elementos, la existencia o no de un líder carismático, tiene una importancia muy marcada en el proceso de institucionalización, especialmente, si es un caso de carisma puro. Como institucionalización implica burocratización, y carisma y burocracia se contraponen, es difícil que se produzca la institucionalización en partidos en los cuales, en el modelo originario, se destaque un liderazgo fuertemente carismático. En algunos casos, puede ocurrir que, la relación líder – seguidores no sea solamente pasajera, y se haga duradera, transformándose; esto puede ocurrir por el interés de los seguidores en que la "comunidad", siga existiendo, y/o por el interés del cuadro administrativo de consolidar su situación de manera perdurable (Weber, 1980, p. 197), el carisma se adapta a lo cotidiano, se traslada a la organización, es decir, se rutinizan; en este proceso, tiene una marcada importancia, el aspecto económico, pero ya no como factor dirigido, sino dirigente (Weber, 1980, p. 203).

LOS DIRIGENTES DE LOS PARTIDOS.

Sobre este aspecto de los partidos, existe un amplio desarrollo teórico, especialmente desde esta perspectiva. De tal manera, Michels, observó que se generaba inevitablemente, una relación entre líderes y masas, y una tendencia a la reelección de los líderes que han hecho los méritos necesarios para ello, por parte de la masa (Michels, 1991, T. I, p. 103); entre las virtudes más valoradas en los líderes, se destaca la capacidad oratoria. En el caso del Partido Socialista Alemán, cuando se encuentra en sus inicios, los líderes profesionales no son muy numerosos, pero cuando la organización se va consolidando, surgen más necesidades que atender, y van ganando espacios los líderes profesionales; esto lleva a que, en los partidos políticos, como en todas las organizaciones, se vaya formando un grupo de dirigentes, que tiende a mantenerse en el poder, conformándose como una oligarquía, que, en sus relaciones con la masa, tienden a predominar fundamentalmente por su superioridad en educación y capacidad. "La organización es la que da origen al dominio de los elegidos

sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quién dice organización, dice oligarquía.” (Michels, 1991, T. II, p. 189).

Michels, retomó explícitamente a Mosca, y su teoría de que, en toda sociedad que alcance cierto grado de desarrollo, se forma una clase política (Michels, 1991, T. II, p. 164), cuyo poder no necesariamente proviene de la posesión de los medios de producción, sino que puede provenir también del dominio de las armas y conocimientos militares (Mosca, 1992, p. 26); las luchas que se han producido a lo largo de la historia por cambios sociales, han sido, en realidad, luchas entre una minoría que tenía el poder, y otra que pretendía desplazarla, siguiendo la teoría de Pareto, sobre la cual Michels expresaba sus reservas, ya que lo que ocurre en la mayoría de los casos, es un proceso de fusión entre elementos de la antigua élite, y otros nuevos (Michels, T. II, p. 165)⁶, y reconocía como un antecedente de importancia, a la obra de Saint-Simón, quién avizoraba que en el futuro, gobernaría una clase integrada por las personas que más aportan a la sociedad, los industriales, que accederían por medios pacíficos a la dirección de los asuntos públicos (Saint-Simón, 1985, p. 40).

Duverger, siguiendo el análisis de Michels, reconocía que, la dirección de los partidos políticos, como toda organización humana, presenta una doble condición; una apariencia democrática y una realidad oligárquica (Duverger, 1994, p. 163); y que esta tendencia autocrática, puede ser explícita o estar disfrazada. La primera posibilidad, es la que corresponde a los partidos de tipo fascista, donde existe un jefe supremo, un grupo de personas que gozan de la confianza del jefe, y los ascensos se producen por cooptación desde el centro de poder; en el segundo caso, en la mayoría de los partidos democráticos, se utilizan dos procedimientos que encubren las tendencias autocráticas, las manipulaciones electorales, y la diferenciación entre jefes aparentes y jefes reales, es decir, entre quienes han accedido a puestos o cargos por procedimientos electivos, y quienes han sido designados en forma directa y disponen de importantes espacios de poder, o los comparten con los primeros. La dirección de los partidos, tiende entonces, de manera natural, a tomar una forma oligárquica, a la formación de un “círculo interior”, al cuál es difícil acceder. En la posibilidad de que se produzca la circulación de las élites partidarias, tienen importancia los sistemas electorales que se utilicen; los sistemas de lista bloqueada, tienden a reforzar la oligarquía, los escrutinios individuales tienden a atenuarla.

Según Panebianco, los principales recursos de poder en los partidos están en manos de pocas personas; en consonancia con sus antecesores, que denominaron a ese fenómeno de distintas maneras, Michels, “oligarquía”, Duverger, el “círculo interior”. Reconociendo que existen situaciones que estos conceptos no alcanzan a explicar, como por ejemplo, cuando un partido es creado por organizaciones sindicales, y éstas tienen una gran influencia en el partido, sin ser, formalmente parte del mismo, utiliza la expresión coalición dominante, que:

“(…) está integrada por aquellos actores, pertenezcan o no formalmente a la organización, que controlan las zonas de incertidumbre más vitales. El control de estos recursos, a su vez, hace de la coalición dominante el principal centro de distribución de los incentivos organizativos del

⁶ Concretamente, utiliza el término “amalgama”, que es retomado por Panebianco, en su análisis del proceso de renovación de la dirigencia de los partidos, (Michels, T. I, pp. 206 y 207).